



Erläuterungen zu den Änderungen der Kriegsmaterialverordnung (KMV) vom 19. August 2015

Artikel 5c

Ziel von Artikel 5c der Kriegsmaterialverordnung (KMV; SR 514.511) ist es, die Bedingungen für die Kriegsmaterialdurchfuhr in Zivilluftfahrzeugen durch den Schweizer Luftraum zu definieren. Dieser Artikel ist im Rahmen von Artikel 17 Absatz 3 des Kriegsmaterialgesetzes (KMG; SR 514.51) zu betrachten, gemäss dem der Bundesrat die Bewilligungspflicht und das Verfahren für Kriegsmaterialdurchfuhr im Luftraum regelt.

Für zwei ähnliche Fälle besteht bereits eine Regelung, nämlich für die Ausfuhr und die Durchfuhr auf dem Landweg von staatlichem und privatem Kriegsmaterial sowie für die Durchfuhr mittels ausländischen Staatsluftfahrzeugen mit Kriegsmaterial an Bord. Die Ausfuhr und die Durchfuhr auf dem Landweg sind in Artikel 22 KMG in Verbindung mit Artikel 5 KMV geregelt. Gemäss Artikel 22 KMG wird die entsprechende Ausfuhr bzw. Durchfuhr nur bewilligt, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. In Artikel 5 KMV sind die materiellen Kriterien genauer erläutert: Absatz 1 enthält Kann-Vorschriften, Absatz 2 Ausschlusskriterien und die Absätze 3 und 4 sehen mögliche Abweichungen vor. Die Bewilligung der Durchfuhr mittels ausländischen Staatsluftfahrzeugen mit Kriegsmaterial an Bord wiederum unterliegt den völkerrechtlichen Regeln (d.h. dem allgemeinen Völkerrecht und dem Neutralitätsrecht).

Die Durchfuhr von Kriegsmaterial mit Zivilluftfahrzeugen ist mit den zwei oben erwähnten Fällen jedoch nicht ganz vergleichbar, sodass eine eigene Regelung notwendig ist. Im Falle der Ausfuhr bzw. der Durchfuhr auf dem Landweg von Kriegsmaterial oder der Durchfuhr von Kriegsmaterial in der Luft sind das Ausmass der Verantwortung und folglich das Risiko eines Reputations- und eines Glaubwürdigkeitsverlusts für die Schweiz mit Blick auf die Lieferung von Waffen unterschiedlich. Die Verantwortung sowie das Risiko eines Reputations- und Glaubwürdigkeitsverlusts sind bei der Durchfuhr in der Luft geringer als im Falle einer Ausfuhr oder der Durchfuhr auf dem Landweg. Dieser Unterschied rechtfertigt, dass die für die Durchfuhr von Kriegsmaterial in der Luft geltenden Vorschriften weniger strikt sind. Folglich müssen auch bei der Regulierung der Durchfuhr von Kriegsmaterial mit Zivilluftfahrzeugen die Kriterien nach Artikel 22 KMG in Verbindung mit Artikel 5 KMV gelockert werden.

Deshalb sieht Artikel 5c Absatz 1 KMV als erste Bedingung für die Erteilung einer Durchfuhrbewilligung für Kriegsmaterial mit Zivilluftfahrzeugen vor, dass diese nicht dem Völkerrecht widersprechen darf. In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind namentlich die Charta der Vereinten Nationen (SR 0.120), der Vertrag über den Waffenhandel (SR 0.518.61) die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle I und II (SR 0.518.12; 0.518.23, 0.518.42; 0.518.51; 0.518.521; 0.518.522) sowie die Übereinkommen im Bereich der Menschenrechte. Ausserdem müssen die im Neutralitätsrecht festgelegten Bedingungen eingehalten werden. Letzteres gelangt im Rahmen einer Resolution des Sicherheitsrates unter Kapitel VII der UN-Charta allerdings nicht zur Anwendung.

Ausserdem muss gemäss Artikel 5c Absatz 2 KMV die zuständige Behörde bei der Prüfung eines Gesuchs für die Durchfuhr von Kriegsmaterial mit Zivilluftfahrzeugen auch die in Artikel 5 KMV festgelegten Kriterien berücksichtigen. Sie prüft also nicht nur, ob das Völkerrecht eingehalten wird, sondern schaut auch ganz generell, ob die klar definierten und abschliessenden Kriterien von Artikel 5 Absätze 1–4 KMV erfüllt sind. Dazu berücksichtigt sie diese als generelle Beurteilungskriterien und sieht sie nicht als zwingend an. Das bedeutet, dass die Kriterien in Artikel 5 Absatz 2 KMV nicht als Ausschlusskriterien, sondern wie die Kriterien in Absatz 1 des betreffenden Artikels als Beurteilungskriterien zur Anwendung kommen. Dank dieser Möglichkeit für eine flexiblere Beurteilung der Kriterien von Artikel 5 Absätze 1–4 KMV verfügt die Behörde bei der Prüfung konkreter Fälle über einen ausreichenden Spielraum, um allfälligen übergeordneten aussen- und sicherheitspolitischen Interessen Rechnung zu tragen.

Die von der Behörde bei der Prüfung eines Gesuchs für die Durchfuhr von Kriegsmaterial mit Zivilluftfahrzeugen berücksichtigten Beurteilungskriterien decken verschiedene Bereiche ab.

- Sicherheitslage im Bestimmungsland (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Art. 5 Abs. 2 Bst. a KMV)

Diesbezüglich sollte nicht nur berücksichtigt werden, ob das Bestimmungsland unter Umständen in einen internen oder internationalen Konflikt verwickelt ist. Es ist darüber hinaus auch Aspekten wie der Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität Rechnung zu tragen. Dadurch wahrt die Schweiz gewisse aussenpolitische Grundsätze, gemäss denen sie sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einsetzen und zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker beitragen will (Art. 2 Abs. 4 und Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101). Auf diese Weise liesse sich vermeiden, dass die Schweiz durch die Bewilligung der Durchfuhr von Kriegsmaterial einen bewaffneten Konflikt begünstigt oder schürt, zu dessen Verlängerung beiträgt oder eine der an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien bevorteilt. Es ist für die Schweiz besonders wichtig, dass keine Verletzungen des humanitären Völkerrechts begangen werden. Die Schweiz muss ausserdem ihr Neutralitätsrecht einhalten. Hier gilt es anzumerken, dass ein Staat, der im Rahmen eines Beschlusses des Sicherheitsrates der UN unter Kapitel VII der UN-Charta militärisch interveniert, zur Durchsetzung des Völkerrechts handelt und so zur Aufrechterhaltung oder zur Wiederherstellung des Friedens sowie der internationalen Sicherheit beiträgt.

- Situation im Bestimmungsland, namentlich im Hinblick auf die Menschenrechte (Art. 5 Abs. 1 Bst. b, Art. 5 Abs. 2 Bst. b und Art. 5 Abs. 4 KMV)

Konkret ist die Situation im Innern des Bestimmungslandes zu berücksichtigen, namentlich die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten. Besondere Aufmerksamkeit ist auch angebracht, wenn das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt. Eine Bewilligung kann allerdings erteilt werden, wenn ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird. Bei dieser Beurteilung muss auch das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung durch den Endempfänger geprüft werden.

- Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 5 Abs. 1 Bst. c KMV)

Hier gilt es zu prüfen, ob das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist. Ebenfalls berücksichtigt werden müssen die Bestrebungen der Schweiz sowie der Staatengemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit im betreffenden Land. Dabei gilt es auch den legitimen Sicherheitsbedürfnissen des Landes Rechnung zu tragen. Zur Beurteilung dieser Bedürfnisse müssen die Sicherheitspolitik des Bestimmungslandes sowie die Menge und der Waffentyp, um die es bei der Durchfuhr geht, einbezogen werden. Auf dieser Grundlage lässt sich sodann abschätzen, ob die für die Waffenbeschaffung vom Bestimmungsland eingesetzten wirtschaftlichen Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis zu dessen Sicherheitsbedürfnissen stehen. So lässt sich vermeiden, dass die Beschaffung von Kriegsmaterial auf Kosten anderer notwendiger Staatsausgaben erfolgt. Zudem darf die sozioökonomische Entwicklung des Bestimmungslandes durch die Kriegsmateriallieferung nicht beeinträchtigt werden.

- Verhalten des Bestimmungslandes und Haltung der Länder, die sich an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen (Art. 5 Abs. 1 Bst. d und e KMV)

Hier geht es darum, das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts, sowie das Verhalten der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen, zu berücksichtigen.

- Verwendung des betroffenen Kriegsmaterials (Art. 5 Abs. 2 Bst. d–e und Art. 5 Abs. 3 KMV)

Es gilt zu prüfen, ob im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt (so gibt es Verteidigungswaffen, die sich nicht für den Einsatz gegen die Zivilbevölkerung eignen) oder dass es an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird (dieses Risiko lässt sich unter anderem durch Massnahmen wie Nichtwiederausfuhr-Erklärungen, Noten der Regierung oder «Post-Shipment Verifications» reduzieren). Ebenfalls zu berücksichtigen ist, ob das Kriegsmaterial ausschliesslich privaten oder sportlichen Zwecken dienen soll, d.h. ob die Waffen beispielsweise für die Jagd, zum persönlichen Schutz oder für Sammlungen verwendet werden. In diesem Fall stellt die Durchfuhr kein Problem dar.

Artikel 13 Absatz 3 und Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c

Das Verfahren und die Zuständigkeit zur Behandlung eines Gesuchs für eine Kriegsmaterialdurchfuhr in einem Zivilluftfahrzeug werden folgendermassen ausgestaltet:

1. Gesuche sind beim BAZL einzureichen, da es als nationale Luftfahrtbehörde Anlaufstelle der Fluggesellschaften ist.
2. Das BAZL wird den Gesuchsteller auf das elektronische Bewilligungsverfahren ELIC beim SECO verweisen und ihn auffordern, den Entscheid des SECO dem BAZL mitzuteilen. Der Gesuchsteller hat ein Benutzerkonto in ELIC zu eröffnen und das Durchfuhrgesuch im ELIC zu beantragen.

3. Das Bewilligungsverfahren wird analog der Behandlung von Durchfuhrgesuchen am Boden über ELIC abgewickelt und das SECO wird dem Gesuchsteller den Entscheid nach dessen Abschluss eröffnen.
4. Der Gesuchsteller teilt den Entscheid des SECO dem BAZL mit, welches gestützt darauf die Durchfuhr in der Luft bewilligt bzw. verweigert.

In Fällen von Artikel 29 Absatz 2 KMG, bei welchen aufgrund der erheblichen aussen- oder sicherheitspolitischen Tragweite der Bundesrat über das Gesuch entscheidet, wird das SECO als Bewilligungsbehörde den entsprechenden Antrag an den Bundesrat vorbereiten.

Gebührenregelung

Artikel 31 KMG sieht vor, dass für Bewilligungen nach dem Kriegsmaterialgesetz Gebühren erhoben werden. Für Durchfuhr Einzelbewilligungen am Boden ist gemäss Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe f KMV eine Gebühr von CHF 100.- zu entrichten. Da das KMG von einer generellen Gebührenpflicht für die Erteilung von Bewilligungen ausgeht und auch für Durchfuhr Einzelbewilligungen am Boden eine Gebühr geschuldet ist, muss folglich auch für die Durchfuhrbewilligungen für Zivilluftfahrzeuge eine entsprechende Gebühr anfallen. Unter dem Begriff "Durchfuhr Einzelbewilligung" in Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe f KMV werden daher in Zukunft sowohl Durchfuhrbewilligungen am Boden als auch solche mit Zivilluftfahrzeugen verstanden, weshalb für letztere auch eine Gebühr von 100.- fällig wird.